La recuperación de costes, los instrumentos económicos y el régimen económico-financiero del agua

escrito por Ad_ministra | miércoles, 12 de octubre de 2016

La recuperación de costes y los instrumentos económicos de la DMA

Uno de los temas «estrella» de la [Directiva Marco del Agua](#) (DMA) europea es **la recuperación de costes**. Pero no siempre se ha interpretado el tema a la luz de lo que se plantea en la propia DMA. Veamos.

En la «exposición de motivos» de la Directiva, en su considerando 19 (¿por qué tan atrás?), se establece:

*(19) **La presente Directiva tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad.** Este objetivo se refiere principalmente a la calidad de las aguas afectadas. El control cuantitativo es un factor de garantía de una buena calidad de las aguas y, por consiguiente, deben establecerse medidas cuantitativas subordinadas al objetivo de garantizar una buena calidad.*

La recuperación de costes se enmarca en el considerando 38:

*(38) **El uso de instrumentos económicos por los Estados miembros puede resultar adecuado** en el marco de un programa de medidas. El principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático,*

deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de quien contamina paga. Con este fin, será necesario un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y de la demanda de agua en la demarcación hidrográfica.

Dejando aparte la poco afortunada redacción del considerando 38, parece quedar claro: 1º) cuál es el objeto de la Directiva: mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad y no otra cosa; 2º) el uso de instrumentos económicos para alcanzar dicho objetivo «*puede resultar adecuado*», instrumentos entre los que se encuentra la recuperación de costes. Es decir, la recuperación de costes ocupa un importante lugar –pero no único ni de manera dogmática– para conseguir el objeto de la Directiva.

Ahora vayamos al cuerpo de la Directiva en busca del tratamiento que hace a la recuperación de costes.

Art. 9º. *Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.-*

1. (...)

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:

– que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva.

(...)

A la vista de lo expuesto parece quedar claro tanto el objetivo de la Directiva (no económico sino medioambiental) como la recomendación (habrán de tenerse en cuenta) del uso de instrumentos económicos– entre otros medios– para la consecución del objetivo medioambiental. Pero esta

interpretación ha sido retorcida e reinterpretada de uno y otro lado, armándose un verdadero lío.

¿Cómo se ha intentado aplicar el tema en nuestro país dentro de los planes hidrológicos e cuenca? Expondremos unas consideraciones.

1. No parece que se haya incluido dentro de los **Programas de medidas** de los planes el uso de instrumentos económicos con la suficiente entidad y justificación para la consecución de los objetivos ambientales propuestos en el propio plan. Los análisis se centran casi únicamente en comprobar en los diferentes servicios (hogares, agricultura e industrias) el grado de recuperación de los costes asociados. Y esto, de forma «orientada».
2. Se ha huido de forma general de exponer la baja recuperación de los costes de los servicios, ante el temor de que se pudieran **acusar a los planes de «querer subir las tarifas del agua»**, sobre todo en los regadíos, sector tradicionalmente beneficiario de grandes subvenciones de las administraciones públicas.
3. Los planes hidrológicos de cuenca en nuestro país están concebidos como un batiburrillo entre los tradicionales objetivos de nuestra planificación (planes de desarrollo de riego subvencionados) y una «mano de verde» derivada de los objetivos de la Directiva. En esa tesitura, no ha lugar para los instrumentos económicos propugnados por la Directiva.
4. La forma de incluir en los planes hidrológicos las «actuaciones» que propone el plan, ha consistido en incorporar el listado de obras proporcionado por las otras unidades de las Confederaciones (en especial, la dirección técnica) con escasa relación con el resto del plan. Es decir, se aprovechaba la circunstancia de que el plan debía ser aprobado por una norma legal, para meter las obras que tenían proyectadas, estudiadas o

simplemente previstas los servicios de obras de las Confederaciones, pero que, normalmente, no tenían nada que ver con los objetivos de la Directiva europea ni con los del propio plan. En ocasiones, a las listas se añadían otras actuaciones de tipo «genérico» o específico, de corte medioambiental, para simular el cumplimiento de la Directiva.

5. Como confirmación de lo anterior puede verse el breve artículo publicado en la Revista de Obras Públicas sobre el coste resultante de los **Programas de medidas de los planes de cuenca** (Mora, J. y López-Camacho, B.: [«Inversiones necesarias en España para el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua»](#). Revista de Obras Públicas, 2014, nº 3551). A pesar de que en dicho escrito se puede pensar que se pretendía poner de relieve lo disparatado de la situación (el monto de las medidas **se elevaba a unos 60 000 millones de euros hasta 2027**, imposible de cubrir con los presupuestos de las administraciones del agua estatales y autonómicas, menos aun con las restricciones presupuestarias previstas para los próximos años), sorprendentemente dicho escrito no recibió ninguna crítica por parte de la «casta» del agua ni por Hacienda. Lo que pone de manifiesto que, tradicionalmente, la política del agua ha sido llevada de forma autónoma por la DGA con su triángulo de hierro: a) funcionarios –ingenieros civiles, agrónomos y abogados–; b) políticos; c) grandes usuarios agrícolas, con sus tres «vértices» alejados de las modernas líneas europeas sobre el agua y la agricultura.

Como conclusión de este apartado se puede subrayar que, por una parte, los planes hidrológicos españoles «pasan» de la Directiva en cuanto al uso de instrumentos económicos (recuperación de costes incluido) para la consecución de objetivos ambientales, centrándose en las inversiones, en línea con la tradicional política española de subvenciones encubiertas y enfoque desde la oferta, es decir, inversiones

desde el sector público sin excesiva preocupación por su rentabilidad económica. Por otra parte, se señala la **ausencia de transparencia en cuanto a la cuantificación de los costes recuperados de las inversiones públicas**. En esas circunstancias, pedir algo de imaginación a los planes hidrológicos respecto a propuestas de instrumentos económicos para conseguir los objetivos ambientales, no dejaría de ser una mera fantasía. Más adelante volveremos sobre el tema.

El régimen económico-financiero de la Ley de Aguas

La Ley de Aguas dedica los [artículos del 111bis al 115](#) (inclusives) al régimen económico-financiero del dominio público hidráulico. En realidad el artículo 111bis es un «brindis al sol», pues solo trata de cuestiones de principios que luego no se ven desarrolladas en el RDPH ni en ningún otro lugar. El resto de los artículos citados **se limitan a establecer el régimen tarifario**, con las consabidas tasas hidráulicas, que se desarrollan más detenidamente en cuanto a los elementos esenciales de los tributos en el RDPH. Como curiosidad, en este último Reglamento, se establece una «quita» para los intereses de la amortización de las inversiones de 6 puntos porcentuales, lo cual, aparte de ilusorio en los últimos años, nos pone en la pista de las subvenciones encubiertas a los beneficiarios, mayoritariamente de los riegos.

Como se puede ver, no existe relación entre las exacciones hidráulicas y los objetivos ambientales de la DMA, con excepción (parcial) del canon de control de vertidos.

El difícil capitulillo de las propuestas

Dentro del capítulo de antecedentes en cuanto a las propuestas de actuaciones de la Administración hidráulica respecto al dominio público hidráulico, se podrían recordar un par de

casos. Por una parte, varios borradores de propuestas de modificación del régimen económico-financiero de la Ley de Aguas de 1985 o sus Reglamentos, borradores que incluían una serie de **incentivos y penalizaciones respecto a la derivación o extracción de volúmenes de agua**. Se trataba de fijar para los concesionarios unos niveles de consumo de referencia (por supuesto inferiores a los del título concesional) y, a partir del volumen de referencia, beneficiar las tarifas del usuario que utilizase menos volumen que el de referencia y, de manera simétrica, penalizar a los que los excediesen –aun dentro del volumen concesional.

Este sistema de bonificaciones y penalizaciones en relación con el consumo de agua podría constituir **una alternativa al mercado neoliberal del agua**, pues coincidiría en el objetivo tan cacareado por los neoliberales de «*aprovechar el agua que se desperdicia*», pero no con el de «poner en valor» los volúmenes de agua concesionales encubriendo los consabido «negociete» a costa de un bien público. Estas propuestas fueron «guardadas en el cajón» ante la oposición de los grupos de presión de los regantes, sin un debate serio sobre su posible viabilidad (inversiones en la implantación de elementos de control y coste de ejecución de dicho control). Pero no cabe duda de que se trataría de uno de los instrumentos económicos para la consecución de los objetivos ambientales de la Directiva europea.

El otro caso, coincidente en parte con el anterior, sería la campaña llevada a cabo por la Confederación del Guadiana para la instalación de **contadores individuales en los pozos del acuífero sobreexplotado de la Llanura Manchega**, donde al parecer existen del orden de 20 000 pozos. Dejando aparte que dicha actuación tuvo que recorrer la «curva de aprendizaje» por la cuestión de la homologación de los primeros contadores instalados, no se dispone de noticias del alcance final de la actuación y, lo que es más importante, del resultado de la campaña. La experiencia podría resultar interesante de cara al

control y la reversión del estado de los acuíferos sobreexplotados, lo que estaría totalmente en línea con lo propugnado por la DMA.

Se debe tener en cuenta que, en la actualidad, se cuenta con **el auxilio de las TIC para el control** de una gran multitud de instalaciones hidráulicas dispersas por el territorio, como es el caso de los pozos, así como también para el control de consumos en parcela e incluso vertidos. Un ejemplo se puede ver en el Canal de Isabel II, donde muchas instalaciones, incluidas las de los pozos de extracción, tienen control a distancia de sus elementos principales que se reciben en tiempo real en el centro de control, como tuvimos ocasión de observar en una visita de sus instalaciones.

Otro instrumento económico que también ha sido objeto de alguna propuesta anterior, es la de **gravar la extracción del recurso mediante una tasa con finalidad medioambiental**, también abortada por los grupos de presión de los regantes. Tan solo tuvo una tímida concreción en el nonato trasvase del Ebro. Merecería la pena volver sobre la cuestión, haciendo prevalecer el interés general sobre el poder de los *lobbies* agrícolas.

Pero también cabría tratar de instrumentos económicos de tipo limitativo dentro del objetivo medioambiental de la DMA; es decir, en sentido contrario a la tradicional política de fomento indiscriminado de la utilización de los recursos hídricos por las administraciones públicas acompañado de «cascadas» de subvenciones. Viene bien recordar aquí la frase del político decimonónico liberal Álvarez Mendizabal, cuando exclamaba que *«España no sería grande mientras los ríos desembocasen en el mar»*.

Así conviene recordar los artículos 107 y 108 del [Tratado de funcionamiento de la Unión Europea](#). **La normativa de la UE prohíbe en general las ayudas estatales** en sus diversas modalidades, como subvenciones, bonificaciones fiscales y de

intereses o garantías de préstamos, ya que existe el riesgo de que puedan **favorecer a determinadas empresas** en detrimento de sus competidores, lo que supone falsear la competencia.

La política de la UE en materia de ayudas del Estado busca garantizar una competencia libre. la asignación eficiente de los recursos y un mercado interno que funcione correctamente. Se puede permitir la concesión de ayudas estatales a determinadas actividades, entre las que se citan las ayudas a pequeñas empresas, la promoción del emprendimiento, I+D+i, el desarrollo de regiones deprimidas o la protección del medio ambiente. En este sentido, podría servir como (mal) ejemplo en nuestro país la política llevada a cabo por la Administración general del Estado con el trasvase Tajo-Segura, beneficiado con una «catarata» de subvenciones que, probablemente, no cumple ninguna de las condiciones del Tratado de la UE.

Entre los instrumentos económicos de tipo limitativo también se podrían citar **los recurrentes decretos de sequía que se promulgan con gran alegría en determinadas zonas de nuestro país**, de manera que no responden a situaciones climáticas excepcionales sino a un mero intento de encubrir una gestión ineficiente cuando no disparatada llevada a cabo con escasa racionalidad. Paradójicamente, estos decretos contribuyen a alentar o agravar los problemas existentes, pues reducen las tarifas del agua para los regantes afectados, incrementan las ayudas a los mismos (obteniendo mayores beneficios en épocas secas que en las húmedas), permiten sobreexplotar aun más los acuíferos sobreexplotados y prometen infraestructuras para aportar más agua fuertemente subvencionada a las regiones afectadas.

Complementariamente, también cabe apuntar el tema de **la fiscalidad de las grandes asociaciones de usuarios de riegos** que recaudan las tasas de los comuneros. Al tener carácter de corporaciones de derecho público, la fiscalidad debería ser llevada por los órganos estatales competentes y ser hecha pública con transparencia.

Estas apenas esbozadas propuestas requerirían una reorientación del papel de los Organismos de cuenca, pasando a labores más relacionados con los cometidos y funciones de carácter público de las Comisarias de Aguas que con la preponderancia de las unidades de construcción de nuevas infraestructuras.

Conclusión

Por distintos profesionales se viene propugnando la revisión en profundidad del régimen económico-financiero de la Ley de Aguas. Hasta ahora los intentos en este sentido han abortado por la presión de los *lobbies* constituidos por las asociaciones de regantes. Pero parece llegado el momento de volver sobre la cuestión, haciendo prioritario el interés general y la protección medioambiental.

Los planteamientos no se deberían reducir a la mera recuperación de los costes de las inversiones públicas, de manera que dogmatizando este importante aspecto, se obstruyan otras vías. Se debería tener una visión más amplia del uso de los instrumentos económicos para la consecución de los objetivos ambientales, en línea con la Directiva Marco del Agua. Pero ante todo, se debería tener la visión de que los principales problemas del agua en España no radican en la construcción de más y más presas y trasvases (de las primeras tenemos muchas y de los segundos experiencias negativas), sino en la gestión del agua, su gobernanza y, sobre todo, en la protección y recuperación del dominio público del agua en sus diversos aspectos. En ese sentido, en los planes hidrológicos de cuenca, aun dentro de un ambiente conservador e inercial, las mayores inversiones que se proponen van dirigidas hacia la mejora del medio ambiente hídrico.

En síntesis: **se hace necesario fijar, ante todo, el objetivo principal de nuestra política del agua**. No debería ser el desarrollismo agrícola por medio de riegos –fuera ya de las corrientes europeas de nuestro tiempo– sino con un enfoque

hacia las líneas marcadas por la Directiva Marco del Agua y la PAC en cuanto a la producción de alimentos saludables dentro del marco de un nuevo modelo agrario más eficiente, rentable y cuidadoso con el medio ambiente. En este marco, el uso de instrumentos económicos, apoyados por la introducción masiva de las nuevas tecnología TIC, darían paso a una política del agua basada en la protección de la calidad del recurso y su entorno medioambiental. Los demás elementos de la nueva política: revisión de la legislación, reforma de las instituciones, nuevo régimen económico-financiero, innovaciones técnicas, aceptación social, papel de las administraciones públicas,... vendrían por añadidura.